



Buku Obor

APLIKASI POLICY ANALYSIS MATRIX PADA PERTANIAN INDONESIA



Scott Pearson
Carl Gotsch
Sjaiful Bahri

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

APLIKASI POLICY ANALYSIS MATRIX PADA PERTANIAN INDONESIA

**Scott Pearson
Carl Gotsch
Sjaiful Bahri**

**Yayasan Obor Indonesia
Jakarta, 2005**

Aplikasi Policy Analysis Matrix pada Pertanian Indonesia
Scott Pearson, Carl Gotsch, Sjaiful Bahri — Ed. 1 —
Jakarta: Yayasan Obor Indonesia 2005

xxii + 398 hlm.; 16 x 24 cm
ISBN 979-461- 512 -9

Judul:

Aplikasi Policy Analysis Matrix pada Pertanian Indonesia,
Scott Pearson, Carl Gotsch, Sjaiful Bahri
Copyrights © by DAI -FPSA 2004

Diterbitkan di Indonesia oleh
Development Alternatives Inc. – Food Policy Support Activity
(DAI-FPSA) Indonesia bekerja sama dengan
Yayasan Obor Indonesia anggota IKAPI DKI Jakarta,
atas bantuan USAID Jakarta

Acknowledgement :

This book was produced in Indonesia by Development Alternatives Inc.
through the Food Policy Support Activity program funded by the U.S.
Agency for International Development (USAID) under terms of
Award No. PCE-I-10-99-00002-00 D.O. 800.
The views expressed in this book are those of the authors and do not
necessarily reflect those of USAID.

Edisi pertama: Januari 2005
YOI: 472.22.17.2004
Desain cover: Nurhayati

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Phone. 31926978; 3920114; Fax.: 31924488
e-mail: yayasan_obor@cbn.net.id
<http://www.obor.or.id>

Dicetak oleh Grafika Mardi Yuana, Bogor

Daftar Isi

Pendahuluan	xvii
BAGIAN SATU: KONSEP TEORETIS DAN PROSEDUR EMPIRIS	1
Bab 1. Kerangka Analisis Kebijakan Pertanian	3
Empat Komponen Kerangka Kebijakan (Policy Framework) .	4
Tujuan Dasar dari Analisis Kebijakan	6
Kendala-kendala yang Membatasi Kebijakan Pertanian	7
Kategori Kebijakan yang Mempengaruhi Pertanian	8
<i>Instrumen Kebijakan Harga Pertanian</i>	8
<i>Kebijakan Makroekonomi yang Mempengaruhi Pertanian.</i>	9
<i>Kebijakan Investasi Publik yang Mempengaruhi Pertanian</i>	11
Aplikasi “ <i>Framework</i> ” pada Kebijakan Perberasan Indonesia	
Masa Lalu	12
Analisis Kebijakan Perberasan Saat Ini	16
Dampak Kebijakan Perberasan Saat ini terhadap Tujuan	
Kebijakan	17
Kebijakan Perberasan dalam Kerangka Analisis Kebijakan	
Pertanian	19
Bab 2. Pengantar Policy Analysis Matrix (PAM)	22
Isu dan Tujuan Analisis PAM	22
Beberapa Identitas (<i>Identity</i>) dalam Policy Analysis Matrix ...	24
<i>Identitas Keuntungan (Profitability Identity) – Keuntungan</i>	
<i>Privat</i>	25
<i>Identitas Keuntungan (Profitability Identity) – Keuntungan</i>	
<i>Sosial</i>	27
<i>Identitas Divergensi (Divergences Identity)</i>	29
Input dan Output Penelitian (<i>Research Inputs and Outputs</i>)	
pada PAM	31

APLIKASI POLICY ANALYSIS MATRIX PADA PERTANIAN INDONESIA

<i>Input Penelitian untuk Efisiensi dan Analisis Kebijakan</i>	31
Bab 3. Privat Benefit-Biaya Analisis (PAM Baris Pertama).....	35
Membuat Tabel PAM untuk Sistem Komoditas	36
Membuat Bujet Privat	37
<i>Menentukan Representatif Sistem Komoditas yang Akan Dianalisis</i>	39
<i>Membuat Bujet Usahatani</i>	40
<i>Membuat Bujet untuk Pasca-Usahatani (Post-farm)</i>	43
Contoh Perhitungan Keuntungan Privat	44
Bab 4. Social Benefit-Cost Analisis (PAM Baris Kedua)	49
Perhitungan Harga Sosial	50
<i>Harga Sosial untuk Output dan Input Tradabel</i>	50
<i>Harga Sosial Untuk Output Non-tradabel</i>	54
<i>Dekomposisi Biaya Input Non-tradabel</i>	55
Perhitungan Biaya Sosial Untuk Faktor Domestik	57
<i>Pendekatan dalam Mengkaji Pasar Faktor Domestik</i>	57
<i>Fragmentasi di Pasar Faktor Domestik</i>	58
<i>Penentuan Harga Faktor Domestik</i>	60
<i>Estimasi Harga Faktor Domestik</i>	62
<i>Estimasi Tingkat Upah Privat dan Sosial</i>	63
<i>Estimasi Tingkat Bunga Privat dan Sosial</i>	64
<i>Estimasi Harga Sewa Lahan Sosial</i>	66
<i>Estimasi Harga Faktor Domestik Pertanian Indonesia</i>	68
Contoh Perhitungan Keuntungan Sosial	70
Bab 5. Distorsi Kebijakan dan Kegagalan Pasar (PAM Baris Ketiga)	73
<i>Output Transfer Dalam Policy Analysis Matrik</i>	74
<i>Interpretasi Output Transfers</i>	75
<i>Contoh Output Transfers</i>	76
<i>Tradable Input Transfer dalam Policy Analysis Matrix</i>	77
<i>Interpretasi Tradable Input Transfers</i>	78
<i>Contoh Tradable Input Transfers</i>	79
<i>Faktor Transfer dalam Policy Analysis Matrix</i>	80
<i>Interpretasi Faktor Transfers</i>	80
<i>Contoh Faktor Transfer</i>	81
Transfer Bersih (<i>Net Transfer</i>) dalam Policy Analysis Matrix .	82

DAFTAR ISI

<i>Interpretasi dari Transfer Bersih (Net Transfer)</i>	83
<i>Contoh dari Transfer Bersih</i>	84
PAM untuk Sistem Usahatani	86
PAM Periode Banyak (Multi-period PAM)	87
Bab 6. Analisis Benefit-Cost	90
<i>Analisis Benefit-Cost dalam PAM</i>	90
<i>Analisis Benefit-Cost Periode Tunggal (Single Period Benefit-Cost Analysis)</i>	92
<i>Analisis Benefit-cost Multi Periode (Multiperiod Benefit-Cost Analysis)</i>	93
<i>Menghitung Benefit-Cost Rasio Terdiskonto (Discounted Benefit-Cost Ratio)</i>	97
<i>Menghitung Internal Rate of Return (IRR)</i>	99
Bab 7. Kegagalan Pasar dan Eksternalitas Lingkungan (Environmental Externalities)	103
Kegagalan Pasar Lingkungan (Environmental Market Failures)	104
<i>Eksternalitas Lingkungan (Environmental Externalities)</i>	104
<i>Degradasi Lingkungan (Environmental Degradation)</i>	105
Sistem Produksi yang “Unsustainable” versus “Sustainable” .	106
<i>Kebijakan Publik untuk Menghilangkan Eksternalitas Lingkungan</i>	107
Eksternalitas Lingkungan dalam PAM	108
<i>Membuat Unsustainable PAM</i>	110
Membuat Sustainable PAM	112
Membuat Environmental PAM	113
Perhitungan Biaya Kepatuhan (<i>Cost of Compliance</i>)	116
Interpretasi Hasil Environmental PAM	117
Bab 8. Mengkomunikasikan Hasil Analisis PAM kepada Pembuat Kebijakan	119
Pentingnya Komunikasi	119
<i>Jenis Komunikasi Tertulis dalam Analisis Kebijakan</i>	121
<i>Menulis Policy Papers</i>	122
<i>Komponen dari Policy Paper</i>	123
<i>Menulis Policy Briefs</i>	124
<i>Isu dan Metode</i>	126

Informasi dan Interpretasi	126
Hasil dan Ramifikasi	127
<i>Ringkasan</i>	128
<i>Menulis Policy Summaries</i>	128
Komunikasi Verbal Untuk Analisis Kebijakan	129
<i>Presentasi PowerPoint</i>	129
Fokus dan Kepiawaian (<i>versatility</i>)	130
Kunci Sukses dalam Presentasi Analisis kebijakan	131
 BAGIAN DUA: BEBERAPA STUDI KASUS	 133
1. Dampak Kebijakan Tarif Impor Beras di Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara, <i>H. Anapu, E. Ruaw, C. Talumungan, A. Lobo,</i> <i>dan L. Pangemanan</i> (Universitas Sam Ratulangi, Manado)	135
<i>Ringkasan</i>	135
<i>Pendahuluan</i>	136
<i>Metode Penelitian</i>	137
<i>Informasi Empiris</i>	138
<i>Deskripsi Lokasi Penelitian</i>	138
<i>Input PAM</i>	139
<i>Hubungan Input-output (I-O) Fisik</i>	139
<i>Harga Privat</i>	140
<i>Budget Privat</i>	141
<i>Harga Sosial</i>	143
<i>Budget Sosial</i>	143
<i>Hasil-hasil PAM</i>	144
<i>Divergensi Output Tradabel</i>	144
<i>Divergensi Input Tradabel</i>	144
<i>Analisis Sensitivitas</i>	149
<i>Analisis Titik Impas (Break-even)</i>	149
<i>Implikasi</i>	150
<i>Kesimpulan</i>	151
<i>Daftar Pustaka</i>	152
 2. Dampak Pengembangan Irigasi Terhadap Produksi Beras di Lampung, <i>Wan Abbas Zakaria, Dyah Aring H.L., dan Yaktiworo</i> <i>Indriani</i> (Universitas Lampung)	161
<i>Ringkasan</i>	161

DAFTAR ISI

Latar Belakang dan Isu Kebijakan	162
Metode Penelitian	162
Hasil Analisis	163
<i>Analisis Input-output</i>	163
<i>Pendapatan dan Biaya Privat</i>	166
<i>Pendapatan dan Biaya Sosial</i>	166
<i>Daya saing dan Efisiensi</i>	170
Kesimpulan	172
Daftar Pustaka	174
 3. Analisis Efisiensi dan Daya Saing Sistem Usahatani Kedelai di Jember, Jawa Timur, <i>Joni M. Aji</i> (Universitas Jember)	176
Ringkasan	176
Pendahuluan	177
Lokasi Penelitian dan Responden	179
Tujuan Penelitian	181
Metode penelitian	181
Data Empiris dan Asumsi	183
Hasil Penelitian	183
Implikasi Hasil Analisis	190
Kesimpulan dan Rekomendasi	191
Daftar Pustaka	192
 4. Dampak Kebijakan Tarif Impor dan Biaya Transportasi Antar Pulau terhadap Keuntungan Usahatani Kedelai di Kabupaten Ngada, Nusa Tenggara Timur , <i>Wiendiyati, Umbu Reku Raya,</i> <i>dan Paulus Un</i> (Universitas Nusa Cendana)	194
Ringkasan	194
Pendahuluan	195
Lokasi Penelitian	196
Tujuan Penelitian	198
Metodologi dan Data	198
<i>Input</i> Penelitian	200
Hasil Penelitian	205
Beberapa Rasio	208
Analisis Sensitivitas	210
Kesimpulan	212

Daftar Pustaka	213
5. Keuntungan dan Efisiensi Industri Ayam Potong di Kabupaten Tasikmalaya, Jawa Barat, <i>Unang Atmaja</i> (Universitas Siliwangi, Tasikmalaya)	214
Ringkasan	214
Pendahuluan	215
Metode dan Data	217
Input Penelitian	220
Hasil Penelitian	221
Keuntungan, Efisiensi, dan Struktur Produksi	227
Hasil Simulasi	229
Kesimpulan dan Rekomendasi	230
Daftar Pustaka	231
Tabel Lampiran	233
6. Tingkat Daya Saing dan Efisiensi Usaha Penggemukan Sapi di Kabupaten Bandung, Jawa Barat, <i>Tomy Perdana</i> (Universitas Padjadjaran)	240
Ringkasan	240
Pendahuluan	241
Metode dan Data	243
Sistem Penggemukan Sapi di Kabupaten Bandung	244
Input dan Hasil Penelitian	247
Analisis sensitivitas	251
Kesimpulan	251
7. Pengaruh Liberalisasi Perdagangan terhadap Daya Saing dan Efisiensi Usahatani Jambu Mete di Nusa Tenggara Barat, <i>Ketut Budastra dan Bambang Dipokusumo</i> (Fakultas Pertanian Universitas Mataram)	254
Ringkasan	254
Pendahuluan dan Tujuan	255
Metode Penelitian dan Data	257
Hasil Penelitian	259
Dampak Liberalisasi	264
Kesimpulan	266
Daftar Pustaka	267

DAFTAR ISI

8. Dampak Pengembangan Teknologi terhadap Keuntungan Usahatani Jeruk Soe Keprok di Kabupaten Timur Tengah Selatan, Nusa Tenggara Timur, <i>M. Robinson Pellokila, Wiendiyati, Umbu Reku Raya</i> (Universitas Nusa Cendana) ...	269
Ringkasan	269
Pendahuluan	270
Metode Penelitian dan Data	272
Hasil Penelitian	273
Dampak Perbaikan Teknologi terhadap Tingkat Keuntungan di Tobu	276
Kesimpulan dan Rekomendasi	279
Daftar Pustaka	280
 BAGIAN TIGA: BELAJAR DARI PENGALAMAN PROYEK PENELITIAN FPSA	 283
Analisis Organisasi PAM	285
Isu dan Sistem	285
Data Primer dan Sekunder	287
Perhitungan Harga Privat dan Sosial dalam Analisis PAM	291
<i>Output</i> dan <i>Input</i> Tradabel	291
Tenaga Kerja	295
Modal	298
Lahan	302
Interpretasi Hasil Analisis PAM	305
Keuntungan Sosial dan Privat	305
Divergensi	308
 BAGIAN EMPAT: KOMPUTER TUTORIAL	 313
Bab 9. Kegunaan dan Susunan Komputer Tutorial	315
Kegunaan Komputer Tutorial	315
Susunan Komputer Tutorial	315
Bab 10. Menghitung Keuntungan Privat	317
Membuat Tabel Koefisien <i>Input-Output</i> Fisik untuk Bujet Privat	317

APLIKASI POLICY ANALYSIS MATRIX PADA PERTANIAN INDONESIA

Menentukan Harga Privat	318
Menghitung Bujet Privat	318
Analisis Sensitivitas	323
Lampiran 10.1. Mengestimasi <i>Capital Recovery Costs</i>	324
Mengestimasi <i>Capital Recovery Costs</i>	325
Mengubah <i>Spreadsheet</i>	326
Membuat Tabel <i>Capital Recovery Cost</i>	326
Mengubah Tabel <i>Input-Output</i> , Harga, dan Bujet	329
Analisis Sensitivitas'	329
 Bab 11 Menghitung Keuntungan Sosial	 330
Data <i>Input-Output</i> Fisik Untuk Bujet Sosial	330
Menentukan Harga Sosial	332
Membuat Bujet Sosial	333
Lampiran 11.1. Menentukan Harga Paritas Impor dan Ekspor	335
Membuat Tabel Harga Paritas Impor	337
Rumus Penghitungan Harga Paritas Impor	337
Menghitung Harga Paritas Ekspor Jagung	339
Data dan Asumsi untuk Tabel Lampiran 4.1.3.	339
Perhitungan Harga Paritas Ekspor jagung di Padang	341
Me-link Tabel dalam Sebuah <i>Spreadsheet</i>	341
Analisis Sensitivitas	341
Ringkasan	342
Lampiran 11.2. Penentuan Harga Barang Non-tradabel	343
Analisis Barang dan Jasa Nontradable (<i>non-tradable services</i>)	343
Dekomposisi Biaya Traktor	343
Memodifikasi <i>Spreadsheet</i>	345
Analisis Sensitivitas	352
Ringkasan	352
 Bab 12. Kegagalan Pasar (Market Failures) dan Kegagalan Kebijakan (Policy Failures)	 353
PAM Komoditas Tunggal (Kasus Beras)	353
Pertanyaan	355
Analisis PAM untuk Sebuah Sistem Usahatani	355
PAM Multiperioda	356
Analisis Sensitivitas	360
Lampiran 12.1. Menghitung <i>Summary Ratio</i>	361

DAFTAR ISI

Tabel Rasio	361
<i>Nominal Protection Coefficient (NPC)</i>	361
<i>Effective Protection Coefficient (EPC)</i>	363
<i>Domestic Resource Cost (DRC)</i>	364
 Bab 13. Analisis <i>Benefit-Cost</i>	 366
Pendahuluan	366
Harga Privat dan Sosial pada Kasus “Dengan” Proyek	368
<i>Harga Privat</i>	368
<i>Harga Sosial</i>	371
Bujet “Tanpa Proyek” pada Tingkat Harga Privat dan Harga Sosial	374
<i>Harga Privat</i>	374
<i>Harga Sosial</i>	378
PAM “Dengan” dan “Tanpa” Proyek	381
Biaya Investasi	382
Menghitung <i>Benefit-Cost</i> Rasio Terdiskonto (<i>Discounted Benefit-Cost Ratio</i>)	383
Internal Rate of Return (IRR)	387
Analisis Sensitivitas	388
 Bab 14 Menghitung Eksternalitas Lingkungan	 389
Aktivitas Produksi yang <i>Unsustainable vs Sustainable</i>	389
Membuat Lingkungan PAM	393
Menghitung <i>Cost of Compliance</i>	394
Analisis Sensitivitas	395
 Tentang Penulis	 396

Aplikasi Policy Analysis Matrix pada Pertanian Indonesia

Pendahuluan

Pemerintah Indonesia terus-menerus berupaya agar pertanian Indonesia lebih produktif. Bila sumberdaya lahan, tenaga kerja, serta sumberdaya langka lainnya dapat memberikan hasil yang lebih tinggi, maka Indonesia akan dapat menghasilkan bahan pangan yang lebih banyak serta meningkatkan pendapatan masyarakat pedesaan. Pertanyaannya ialah, bagaimana para analis, baik di pusat maupun di daerah, dapat melakukan evaluasi dengan baik apakah suatu proyek maupun kebijakan akan mampu meningkatkan produktivitas, atau malah sebaliknya.

Buku ini dibuat untuk para analis dan pembuat kebijakan baik di pusat maupun daerah, serta para mahasiswa dan praktisi kebijakan pertanian di berbagai universitas di Indonesia. Tujuan utama dari buku ini ialah memperkenalkan sebuah metode analisis ekonomi dalam menilai proyek-proyek investasi publik serta kebijakan publik di sektor pertanian, yang disebut Policy Analysis Matrix (PAM). Keunikan metode PAM ini adalah fleksibilitasnya. PAM bisa digunakan baik untuk menganalisis proyek maupun kebijakan.

Metode PAM diperkenalkan lebih dari 20 tahun yang lalu, dan telah banyak tulisan mengenai dasar-dasar teoretis maupun cara penggunaannya.¹ Metode PAM juga telah dipergunakan secara luas

¹ The Policy Analysis Matrix (PAM) telah banyak digunakan dalam berbagai literatur pembangunan pertanian. Uraian ringkas tentang hal ini dapat dilihat pada Eric A. Monke and Scott Pearson, *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development* (selanjutnya disebut PAM), 1989, Bab 13, hlm. 261-265. Uraian yang lebih rinci juga disajikan pada bab-bab sebelumnya. Pendekatan atau metode PAM mulai dikembangkan pada tahun 1981 oleh beberapa peneliti di University of Arizona and Stanford University ketika mereka melakukan penelitian tentang perubahan kebijakan pertanian di Portugal. Bagian dari hasil penelitian ini disajikan pada Scott Pearson *et al*, *Portuguese Agriculture in Transition*, 1987.

dalam menganalisis berbagai isu pertanian di Indonesia.² Buku ini diharapkan dapat menjelaskan intisari konsep PAM, menyajikan berbagai studi kasus pertanian Indonesia yang menggunakan alat analisis PAM, serta latihan mengaplikasikannya. Tujuannya agar metode PAM ini dapat dengan mudah digunakan secara luas di Indonesia.

Bagian Satu, berisi konsep-konsep teoretis yang diintergrasikan dengan prosedur empirisnya. Penulis berkeyakinan bahwa cara terbaik untuk memahami sebuah metode analisis adalah dengan cara mempraktekannya. *Learning by doing* hanya bisa berhasil bila dilakukan dengan dua cara sekaligus, belajar dan mempraktekannya. Pelajaran-pelajaran yang diperoleh di kelas, membaca buku, serta latihan komputer harus dilengkapi dengan pengalaman di lapangan. Oleh karena itulah, bagian pertama dari buku ini berisikan kedua hal tersebut, konsep dan prosedur empiris. Buku ini mendiskusikan mengapa suatu informasi diperlukan untuk melakukan analisis proyek atau kebijakan, dan bagaimana memperolehnya.

Bagian Dua berisi berbagai Studi Kasus. Para analis kebijakan yang biasanya amat sibuk, akan lebih mudah memahami sebuah metode pendekatan analitis dengan membaca contoh-contoh dari aplikasi alat analisis tersebut. Sebuah ilustrasi biasanya akan lebih menarik bila menyangkut masalah-masalah aktual dan hangat di berbagai wilayah. Ringkasan studi-studi kasus yang disajikan pada Bagian Dua diambil dari penelitian yang dilakukan dalam kerangka Food Policy Support Activity, sebuah program kerja sama yang melibatkan BAPPENAS, the United States Agency for International Development (USAID), Development Alternative, Inc. (DAI), Departemen Pertanian, dan para pengajar dari lebih dari 40 universitas di Indonesia. Delapan studi kasus yang disajikan pada bagian ini menjelaskan dengan baik bagaimana metode PAM digunakan dalam berbagai proyek dan isu-isu kebijakan di pedesaan Indonesia.

² Sebuah aplikasi empiris untuk beras di Indonesia ditulis oleh Scott Pearson *et.al.*, *Rice Policy in Indonesia* (selanjutnya disebut RPI), 1991, Bab 4, hlm. 38-58 dan Bab 7, hlm. 114-120, 131-137.

PENDAHULUAN

Berbagai topik yang telah dijelaskan pada Bagian Satu diaplikasikan pada berbagai komoditas antara lain beras, kedelai, ayam potong, daging sapi, jambu mete, dan jeruk. Interaksi yang intensif dengan staf FPSP telah menghasilkan berbagai tulisan berisi pandangan menarik atas berbagai kebijakan, seperti perlu tidaknya tarif impor atas beras, subsidi bagi kedelai, serta peluang beralih ke komoditas bernilai tinggi seperti ternak dan hortikultura.

Bagian Tiga berisi *lessons learned* dari pengalaman peserta workshop ketika mereka melakukan penelitian dalam rangka aplikasi metode PAM. Keterampilan antar peserta dalam melakukan penelitian memang bervariasi, namun ada beberapa kesulitan yang dialami oleh sebagian besar dari mereka. Oleh karena itu, Bagian Ketiga memfokuskan diri kesulitan-kesulitan yang sering dihadapi mereka serta mengulas bagaimana cara mengatasinya. Bagian ini menekankan pentingnya memilih sistem usahatani dengan tepat agar isu-isu kebijakan dapat ditelaah secara efektif.

Bagian terakhir dari buku ini, Bagian Empat, berisi bahan komputer tutorial mencakup berbagai materi yang didiskusikan pada Bagian Satu dan diaplikasikan pada Bagian Dua dan Tiga. Para penulis buku ini telah berpengalaman dalam memberikan pelatihan dan workshop di Indonesia dan banyak negara berkembang lainnya. Dengan bantuan komputer, yang saat ini tidak terlalu mahal lagi harganya, komputer tutorial telah merupakan bagian integral dari sebuah pelatihan analisis kebijakan pertanian. Karena sebagian besar para analis dan pengajar di berbagai universitas saat ini telah dengan mudah mengakses komputer, komputer tutorial telah menjadi alat yang populer dan banyak digunakan sebagai pelengkap dalam mendalami materi tertulis. Fokus dari Komputer Tutorial adalah bagaimana menggunakan dasar-dasar metode PAM serta pengembangan-pengembangan penting selanjutnya. Para mahasiswa akan mengerti konsep dengan lebih baik serta belajar lebih cepat bila menggabungkan antara membaca dengan praktek sekaligus.

Kata Pengantar

Buku ini disusun didasarkan pada materi yang diberikan pada Agricultural Policy Workshop yang merupakan salah satu program kegiatan Developpment Alternative Inc. - Food Policy Support Activity (DAI-FPSA) yaitu University Outreach Program. Kegiatan workshop ini antara lain memperkenalkan sebuah metode analisis ekonomi yaitu Policy Analysis Matrix (PAM) yang telah digunakan secara luas dalam kegiatan analisis kebijakan pertanian. Selama hampir tiga tahun kegiatannya, program ini telah melibatkan lebih dari 140 dosen dan peneliti dari lebih dari 40 universitas yang tersebar dari Aceh sampai Papua.

Kegiatan lokakarya tersebut pada dasarnya lebih bersifat *Training for Trainers*. Oleh sebab itulah maka yang dilibatkan pada kegiatan itu sebagian besar para dosen muda, dengan harapan di kemudian hari mereka akan menyebarkan pengetahuan ini baik kepada mahasiswa mereka maupun kepada para staf lembaga-lembaga terkait dalam lingkup pemerintah daerah di mana mereka berada. Kami merasa bahwa bekal pengetahuan analisis kebijakan bagi staf dan pengambil kebijakan di daerah semakin dibutuhkan pada era desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar dibanding masa-masa sebelumnya.

Buku ini terdiri atas empat bagian yang disusun sedemikian rupa agar bisa dipelajari dengan mudah (pemaparan teori yang lebih lengkap dapat diperoleh pada buku. "The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development" yang ditulis, oleh Eric A. Monke dan Scott R. Pearson). Bagian Satu, secara terintegrasi mendiskusikan konsep-konsep teoritis dan prosedur empiris. Bagian ini menjelaskan mengapa jenis informasi

KATA PENGANTAR

yang spesifik diperlukan dalam analisis proyek maupun kebijakan, serta bagaimana memperoleh informasi itu.

Bagian Dua berisi delapan studi kasus yang baru-baru ini dilaksanakan oleh para pengajar berbagai Universitas di Indonesia, yang berpartisipasi dalam serangkaian lokakarya PAM. Topik yang dianalisis mencakup beras di Sulawesi Utara dan Lampung, kedelai di Jawa Timur dan NTT, ayam potong dan penggemukan sapi di Jawa Barat, jambu mete di NTB, serta jeruk di NTT.

Bagian Tiga memaparkan pengalaman peserta lokakarya ketika mereka melakukan studi kasus. Harapannya, pembaca dapat mengambil pelajaran dari pengalaman tersebut. Bagian ini memfokuskan diri pada masalah-masalah yang sering kali dihadapi ketika mereka melakukan studi kasus, serta bagaimana cara mengatasinya sehingga isu-isu kebijakan yang menjadi topik penelitian dapat dikaji secara efektif.

Bagian terakhir, bagian empat, berisi Komputer Tutorial yang merupakan bagian integral dari suksesnya sebuah pengajaran analisis kebijakan. Ketika komputer semakin mudah diakses maka komputer tutorial akan menjadi alat yang sangat membantu memahami lebih dalam apa yang diperoleh di kelas, serta populer sebagai pelengkap sistem pengajaran tertulis.

Ketika kami ingin mengucapkan terima kasih, nama yang pertama terlintas di benak kami adalah Jim Gingerich, Team Leader dari DAI-FPSA, yang tidak henti-hentinya memberi semangat ketika kami harus mengejar waktu menuntaskan University Outreach Program, termasuk penulisan buku ini. Semangat kami juga timbul melihat antusiasme para peserta lokakarya yang katanya akan segera membentuk jaringan yang mereka sebut sebagai “Jaringan Analis Kebijakan Pertanian”. Mudah-mudahan buku ini bermanfaat bagi upaya mereka. Kami juga tidak mungkin melupakan jasa Sdri. Nurhayati, Office Manager DAI-FPSA, yang dalam kesibukannya yang luar biasa pada masa-masa berakhirnya kegiatan DAI-FPSA, masih sempat membaca, memberi masukan, serta membuat cover design buku ini. Tentu saja kami juga ingin berterima

APLIKASI POLICY ANALYSIS MATRIX PADA PERTANIAN INDONESIA

kasih kepada the United States Agency for International Development (USAID) yang telah mendanai, serta kepada Yayasan Obor yang selain mempublikasikan juga mengedit buku ini sehingga lebih enak dibaca.

Meskipun kami telah berusaha sekeras-kerasnya dan sebaik-baiknya kami sadar betul bahwa buku ini masih banyak kekurangannya. Semuanya itu menjadi tanggung jawab kami bertiga.

Scott Pearson
Carl Gotsch
Sjaiful Bahri

Jakarta, Juli 2004

Bagian Satu

**KONSEP TEORETIS DAN
PROSEDUR EMPIRIS**

Bab 1

Kerangka Analisis Kebijakan Pertanian

Setiap orang yang terlibat dalam proses pembuatan maupun analisis kebijakan pertanian harus memiliki pemahaman atau pemikiran yang jelas dalam mengevaluasi sebuah keputusan. Apa dasarnya sebuah alternatif kebijakan dikatakan lebih baik dari alternatif kebijakan lainnya? Bagaimana sebuah kebijakan dikatakan memadai? Apakah efisiensi ekonomi merupakan satu-satunya hal yang harus dipertimbangkan? Untuk menghasilkan sebuah kebijakan yang rasional kita harus memiliki cara yang jelas dan logis dalam menilai berbagai pilihan alternatif kebijakan. Idealnya, setiap orang yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan memiliki pendekatan yang sama, sehingga walaupun ada perbedaan, seyogyanya perbedaan tersebut terbatas pada perbedaan pandangan semata, bukan ketidaksepahaman tentang pendekatan yang dipilih untuk memecahkan masalah. Bab ini membahas kerangka umum proses analisis kebijakan pertanian.¹ Uraian yang lebih spesifik tentang metode PAM-nya sendiri akan dibahas pada bab-bab selanjutnya.

Pemahaman yang baik tentang kerangka analisis kebijakan pertanian amat dibutuhkan oleh para pembuat kebijakan dan kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat, untuk memahami konsekuensi-konsekuensi

¹ Kerangka analisis kebijakan pertanian yang dikembangkan dalam buku ini telah banyak dikutip dalam berbagai kepustakaan pembangunan pertanian. Salah satu artikel yang berkaitan dengan hal ini adalah C. Peter Timmer, "The Political Economy of Rice in Asia: A Methodological Introduction," *Food Research Institute Studies* 14, No 3 (1975), hlm. 191-196.